

个人收入差距问题的财政对策^{*}

张 馨

(厦门大学财政系 厦门 361005)

摘 要:我国目前个人收入差距程度的判断,不能照搬西方的标准,不同国家不同时期有不同的社会公平标准。计划经济的影响,非正常与非法收入的存在,使得我国社会公众对贫富差距的心理承受度远低于西方国家,因而测度收入分配状态相关指标的正常值、超常值和危险值等都应当下调。相应地,我国财政对于个人收入的调节也有着自己的特点和内容。这不是以效率换公平的两难抉择,而是应当通过中性税收制度,来确保“效率优先”;通过政府收费制度的整顿,去压缩和取缔非正常与非法收入,以实现社会公平。

关键词:个人收入;社会公平;公共财政

中图分类号:F810 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-1007(2002)11-0003-05

Abstract: The judgement of our country's personal income gap at present can't be made according to the western countries' standard. Different countries have different fair standard at a different time. The influence of the planned economy and the existence of non-normal and illegal income make our country's public have a lower psychological enduring about the gap between the poor and rich than those in the western countries. Therefore the normal value, the extranormal value and the dangerous value of the relative indexes which are used in measuring the income distribution bracke should be lessened. In addition, our country's finance has its own features and contents as for the personal income adjustment. This is not the double difficult choice of changing efficiency for fairness but should ensure the "efficiency first" through the neutral taxation system. Moreover the government should cut down and annul the non-normal and illegal income in order to realize the social fairness.

Key Words: Personal Income; Social Fairness; Public Finance

目前个人收入差距问题的存在,已经引起我国各方面的严重关注。而财政对于这一问题的解决,是能够起重大作用的。本文拟就我国财政如何作用于个人收入差距问题,谈谈自己的看法。

—

我国目前个人收入差距究竟已达什么程度,是否已经超出了正常范围?是否已经超出了可容忍的限度?对这一问题的回答,直接关系到政府和财政是否应当直接干预个人收入。如果回答是否定的,政府和财政基本上不应当或只能小规模进行个人收入的再分配,否则将严重危害我国颇为稚嫩的市场;如果回答是肯定的,政府和财政就必须进行再分配活动,否则社会将陷于严重的不稳定状态之中,改革和发展也只能是一句空话。那么,应如何做出这一

判断呢?对此问题,我国许多学者采用基尼系数来测度,并采用了国际通行的标准来评判我国个人收入差距是否正常。国际标准一般认为,基尼系数以0.3~0.4为正常,超过0.4就不正常了,而超过0.5(一般说为0.47)则贫富差距过大,超出了社会的容忍界限。为此,人们开始测算我国的基尼系数,但测算结果因人而异,并相应地得出了政府和财政应当和不应干预的不同结论。此外,人们还采用了若干其他指标,其分析状况与结论也大体相似。

对此,本人认为,姑且不论这些统计数值是否准确和可靠,这些分析方法本身就存在问题,即人们几乎没有对这些国际标准提出疑问:为什么基尼系数在0.3~0.4时是正常的,超过0.4就不正常了,超过0.5则是贫富差距过大?所谓现行国际标准,就是西方发达国家的标准,它们为什么会成为我国的标准呢?

收稿日期:2002-10-08

作者简介:张馨(1951-),男,厦门大学财政系教授、博士生导师。

^{*} 本篇文章是作者依据自己在“中国个人收入分配的现状与对策”高级研讨会(天津财经学院2002年9月28日举办)上的发言加工整理而成的,同时参考了提交本次会议的数十篇论文。

基尼系数只是描述个人收入分布状况的指标,它本身并不能够做出个人收入差距是否正常的判断,就如尺子不能衡量自身的短长一样。基尼系数的哪些数值是正常的,哪些是不正常的,哪些是不能容忍的,都是依据更为深层次的评判标准得出的。那么,什么是这一深层次的标准呢?

个人收入差距问题,是社会公平问题的核心。社会公平与否,直接关系到社会状态的稳定,社会运行的正常,现存社会制度的维持等根本问题。对于任何一个社会来说,社会成员收入的某种差距总是存在的,只有当这一差距超过一定限度时,社会问题才开始严重和尖锐,社会才开始动荡起来。上述基尼系数的不同数值,实际上对应着西方发达国家不同的社会稳定状态,从而才得出了上述基尼系数的正常值、超常值和危险值等指标。政府和财政通过测算具体时期的基尼系数,就可以了解和把握社会稳定程度,据以采取相应的再分配政策及其相关措施。但这些都是以已经确定了的基尼系数的正常值、超常值和危险值等指标作为前提的。

社会的是否公平,是以社会公众心理能否接受为评判标准的。不同的国度和时期、不同的文化背景和历史传统,有着不同的评判标准。美国最低贫困线下的人们,在不发达国家仍可能属于富裕阶层;我国改革开放之初的“万元户”,放在今天只能是中下阶层;小汽车在西方发达国家早已是生活必需品,而在我国至今仍是地位和财富的象征,等等。因此,西方发达国家所确定的基尼系数的各种标准值,反映的就是它们的社会心理承受度,并不等同于同样的个人收入差距幅度也能够为我国社会公众所接受和承受。相反,在个人收入差距的社会心理承受能力上,我国社会公众是远比西方国家脆弱的,他们能够接受的个人收入差距幅度也低于西方国家,相应地,我国基尼系数的各组数值都应当往下调,而不是往上调。

我国社会肌体曾染上极为沉重的平均主义沉疴,至今未能真正根治,大大降低了我国社会对于贫富差距的心理承受力。它主要表现在以下三个方面:

1. 社会转型时间过短

西方社会向市场经济转型经历了五六百年的时间,期间尽管贫富差距在不断拉大,但社会心理上能够承受。其标志就是在这几百年中,西方国家的工人运动规模相对小,还不足以引起西方政府的

重视。此时西方国家政府对于社会公平问题基本上放任不管,几乎只依靠市场自发调节来解决问题。这种长期缓慢渐进迈入贫富悬殊门槛的特点,使得西方社会基本上没有平均主义观念作祟,在心理上有着较强的贫富差距承受力。

反观我国两千年来的历史,贫富悬殊一直是农民造反的基本动因,均贫富则是造反的基本目的。计划经济从体制上不仅承继了这一传统,而且将其推到了就地平均主义的登峰造极地步。市场化改革开始纠正人们的平均主义观念,但毕竟时间太短,社会转型才短短 20 余年,远不足以根除这种曾被广泛认同的观念。而改革中出现的种种社会经济秩序紊乱和腐败等,加大了社会对贫富差距拉大的恐惧和抵触心理。

2. 计划经济体制影响过深

西方社会是从自然经济进入市场经济的。自然经济是产生平均主义的沃土,但当时的社会生产力很低,农民们“均贫富”的要求更多地体现在均分土地上,对于收入和财富的期望值很低,追求的大体只是基本的温饱;而小农经济的分散性,使得农民如同一盘散沙,无力抵御贫富差距的拉大,只能默默忍受饥饿贫穷凄惨的境况,对贫富差距有着较高的容忍度。因此,在自然经济下,平均主义始终只是一种理想,大范围的长时期的平均主义实践基本没有出现。在西方转型过程中,社会生产力的迅速提高,使得社会成员的个人生活水平也在提高,即绝对贫困状态在改善,尽管相对贫困状态也在恶化。这是西方社会市场化过程中,传统的封建平均主义没能作祟的根本原因之所在。

我国的市场化改革以计划经济为基点。计划经济不仅建立了平均主义制度,而且做了大量的理论论证,并长期从意识形态角度加以灌输和强化,从而形成了社会主义只能“共同富裕”,贫富悬殊只能存在于资本主义制度下的心理。这样,计划经济承继了自然经济的平均主义传统,却对贫富差距缺乏较高容忍度,反而将其推到了绝对平均主义的状态中。计划经济将自然经济的平均主义理想变为现实,在超过一代人的期间内,数以亿计的人们生活于绝对平均主义的状态下,当时社会似乎也是高度稳定的,“不患寡而患不均”似乎成为真理。市场化改革拉开了我国社会成员之间的收入差距,其变动相对于西方社会是远为剧烈的。改革造成了相当部分

众所周知,我国在计划经济时期只要政治上没有折腾,社会是高度稳定的;而只是由于“左”的错误才造成的社会动荡,但那与个人收入差距对于社会稳定的影响是另一回事。

社会成员绝对生活水准下降,以至出现了所谓的“弱势群体”。他们大体上由普通工人、农民和小职员(包括退休者)构成,计划经济下他们在生活上大体有最低生活水平的保障,在政治上则被赋予了主人翁的地位。不管真实与否,这种政治地位毕竟带来了某种心理的满足。市场化改革使他们成为最低收入阶层,而主人翁理念也发生了变化,尤其是计划经济时期生活过来的那部分人感触更深,对个人收入差距拉大的抵触情绪因而增强了。

3. 既得利益的严重阻力

我国社会公众对于贫富差距承受力低下,并不仅仅是纯粹的心理因素在起作用,它还有着坚实的经济利益基础。

在自然经济条件下,小农的生活保障是自己的事,除了大灾荒之类的全社会普遍的困境,君主及其政府必须救助外,生老病死完全是个人的事。贫穷阶层如果要怨天尤人,也只能怨自己投错了胎。当社会转型拉大了贫富差距之时,社会成员显然也难以将怨气发泄到政府身上,社会的心理承受力显然是较大的。

计划经济的绝对平均主义制度,也为社会成员的生活提供一定的社会保障,个人的一切似乎都可以依靠“组织”的帮助来解决,尽管这只是最低生活水准的保障。人是有惰性的,依赖性一旦形成就很自然地延续下去,至今仍顽强存在,尤其四五十岁及其以上的人更是如此。由于这类保障本身就是实现绝对平均主义的手段与措施,因而是计划经济的基本制度之一。改革开放的矛头直指这类保障制度就极为自然了,非如此是谈不上市场化改革的,但改革也立即触动了既得利益。由于工人、农民和小职员是社会成员的主体,因而改革的触动面是广泛的,尽管他们并不由此都陷入悲惨境地,但不安全感是极大地增加了;改革的触动对象是最不该剥夺的,因为这些阶层追求的只是最低生活条件和保障,所触动的是他们的基本利益,故其社会心理和良知所受的刺激是强烈的。由于种种原因,二十多年来我国一直没能建立起有效的社会保障制度,近年来尽管加快了建立这一制度的步伐,但仍不足以抵消改革对他们造成的既得利益的损失。

这些都使得我国社会心理的转型是极为缓慢和艰难的。除此之外,我国富裕阶层的收入中,有相当部分是以非正常乃至非法方式获得的,更是大大降低了社会公众对于贫富差距的心理承受度。如果仍然使用基尼系数等国际通行的指标去衡量我国贫富差距程度,则它们的正常、超常和危险等临界值都应

当往下调。依据目前弱势群体问题严重化、三农问题尖锐化以及社会不稳症状的大量存在等,可以认为我国目前的社会公平状态已经处于超常区间,并且接近于超常值临界点而逼近危险区间。相应的结论是,我国政府和财政必须介入社会公平问题。

二

然而,我国的市场化改革毕竟刚刚起步不久,市场化程度和经济发展水平都还很低,而西方在同样的程度和水平时,政府和财政还远未介入公平问题。政府和财政在市场和经济程度降低时的不干预,确保了西方社会效率的迅速提高和经济的高速发展。这就相应地提出了这么一个问题:目前我国政府和财政介入社会公平问题,是否将严重损害市场效率,是否将严重迟滞乃至否定市场化改革?西方社会是在经历了五六百年的发展,市场经济体制已经完善,经济已经高度发达之后,才开始以效率换公平,即以效率的损失为代价去求得社会的相对公平的。而我国的市场化改革才经历短短的 20 余年,如果目前就以效率换公平,市场因素和经济力量能够承受效率损失的代价吗?

答案是否定的。我国还远不到以效率换公平的时候,迅速地提高效率和发展经济,不仅关系到市场化改革能否最终成功,我国能否自立于世界强国之林等根本问题,也关系到能否真正解决社会公平这一根本问题,没有强大的经济实力,是谈不上社会公平问题的解决的。所以,目前不仅不能损害效率,而且还要千方百计地保护和促进市场效率的提高。从这个意义上看,我国政府和财政目前不应当介入社会公平问题。然而,上述分析又得出我国政府和财政目前必须介入社会公平的结论。应当如何看待这一效率与公平的两难抉择问题呢?

要回答这一问题,必须从我国目前的个人收入差距起因开始分析。目前个人收入的主要来源有:

1. 市场收入

这是正常的又是合法的收入。人们在正常和合法的市场竞争活动中,获得了不同的结果,有的富裕起来,有的却相对贫穷了,这是正常的,是市场化改革的必然结果,是市场效率提高所必须的。如果我国的贫富差距都是由这类收入引起的,那么在目前不仅是允许的,而且是不应当干预,而是应当鼓励的。

2. 特权收入

这是合法的但却是不正常的收入。这是直接凭

借政府权力,或以政府权力为后盾所获得的垄断性和政策性的收入。它主要有:(1)行业垄断收入。如水电、煤气、烟草、通讯、金融、航空、铁路等行业的高利润或员工的高收入,就是依靠政府授予的垄断地位和垄断价格而不是依靠市场努力所获得的。

(2)地区政策收入。诸如经济特区、沿海开放地区等,这些地区的居民收入高于其他地区的居民,显然也不是他们依靠市场努力的结果。(3)单位福利。各种奖金和实物福利的发放与提供,大大提高了本单位职工的实际收入。如逢年过节发放礼品,以工会名义组织的单位旅游等。这种福利的有无与多寡,几乎完全视本单位的收入状况而定。而单位是否享有制度和政策优惠,则是一个单位有无能力提供高福利的决定性因素。(4)职务消费。如公车私用,公款吃喝、玩乐、购物、旅游和出国,等等,都是即收即付的隐性收入,等等。这类特权收入大量表现为非货币收入,大大加大了基尼系数等指标的不准确程度。

这类收入本身目前是合法的,是依循现存的法律制度政策形成的,其获得苦心安理得,高枕无忧,甚至趾高气扬,滥发奖金福利,肆意山吃海喝,挥霍浪费,一掷万金;而大部分社会公众没能获得这类收入,在市场竞争中努力拼搏,但处境艰难,甚至工资也常被拖欠。这样,他们很自然地会产生为什么政府的政策是这样的疑问,产生被打入另册的强烈感觉。不劳而获比辛劳所得还丰厚、还容易,这能不导致社会心理的严重失衡吗?

特权收入的存在,大大增加了相关人员尤其是政府官员的实际收入。尽管官员们的山吃海喝、奢侈消费等,也可以归入腐败之列,但它却是制度和政策允许的,是制度性的合法腐败,它与赤贫阶层的同时存在形成了鲜明对照,将个人收入的不公平性赤裸裸地呈现在社会公众面前。因此,特权收入不仅仅是党风世风的败坏问题,而且是社会公平状况严重恶化的主要原因。

3. 灰色收入

这是正常的但带有一定非法性质的收入,它们大体上也是通过市场努力获得的,如演艺明星、球星的未纳税收入,如人们的各种兼职收入等。这类收入,有的是法律允许的,但由于偷税漏税变成“灰色”;有的法律没有首肯,也没有禁止。这类收入大体也属于勤劳所得,问题在于如何引导,使之纳入正

常合法的轨道之中。这类收入的存在,尤其是偷税漏税问题,也影响社会公众的心理平衡。

4. 违法收入

这类收入本身就是违法的。如行贿受贿、贪污枉法、走私贩毒、侵吞公有财产和他人财产等,都是违背现行法律的。在考虑社会公平问题时,这类收入本来是不应当列入的,但现在的问题是对这类收入的打击取缔不力。尽管政府的重视在逐渐增强,方法措施手段在逐渐完善,取得的成绩也很大,但进展不理想,揭露出来并受到法律制裁的只是冰山一角,大量的违法犯罪分子仍逍遥法外,这类收入在一定程度上常态化了,这就更加剧了社会公众的心理失衡程度。

这种正常合法与非正常非法收入并存的状态,是我国社会转型时期特有的,是我国效率与公平问题的特殊点之所在,因而也是我国政府是否应当介入公平问题的分析基点。

三

为此我们认为,奉行“效率优先、兼顾公平”的原则是正确的,但该原则的内涵有着鲜明的中国特色:

(1)“效率优先”并不是以效率换公平,相反应当像爱护眼睛一样去爱护市场效率,尽可能地保护效率,而不能以效率的损失去“兼顾”公平。(2)“兼顾公平”不是全面地削减富裕阶层的收入,而是应当保护和鼓励正常合法的市场收入,通过大规模地压缩、限制和取缔非正常非法收入,来实现社会的相对公平。(3)由于特权收入等非正常乃至非法收入,主要是通过“单位”提供收入来源的,因而政府调节个人收入差距,重点应当放在“单位”身上,才能起到釜底抽薪的作用。这些,都是我国政府作用于社会公平问题时必须牢记在心的。

公共财政是市场经济下的政府调节社会公平的基本手段,总的看不外乎以税收为手段,取走富裕阶层的收入,削减贫富差距的峰尖;以转移性支出为手段,直接向贫穷阶层提供补助,垫高贫富差距的谷底。财政从收入和支出两个相反的方向分进合击,就可大大地压缩贫富差距,大大地改善社会公平状况。我国目前政府对个人收入差距的调节,当然也只能大体依靠财政收入和财政支出手段。但这种调节,应当依据我国的国情来进行,有着我国财政特有

如国务院发展研究中心的倪红日在提交给“中国个人收入分配的现状与对策”高级研讨会(天津财经学院 2002 年 9 月 28 日举办)的论文中就指出,我国的行业收入差距在扩大,1998 年收入最高的水电煤气业职工人均收入 9002 元,比最低的地质勘探和水利管理业高 4529 元,高低行业职工收入绝对差额比 1991 年扩大了 1.13 倍。

的内容,有着独特的具体税收制度和政府收费制度。为此而进行的财政改革,本身就是我国构建公共财政的基本组成部分,并构成了我国公共财政制度的特色。针对我国社会公平问题进行的财政制度改革,主要应当注意以下几点。

1. 政府收费制度的改革

在我国目前的整个财政收入格局中,预算内收入主要来自税收,而预算外和制度外的收入则大体来自收费。与世界各国税收占财政收入绝大部分比重不同,我国实际上是收费占财政收入的大部分比重。因此,我国政府以财政收入为手段,去调节社会成员的收入差距时,就不应当如同西方那样通过税收制度的变革,增大富裕阶层的税收负担,大幅度取走他们的收入;而应当主要通过变革政府收费制度,大大压缩政府收费规模,同时配合税收制度的结构调整来完成。

这种不是盯着税收,而是以收费制度改革为主的思路好处在于:(1)乱收费往往是高奖金福利和公款消费的主要来源,甚至球星演艺明星们的高收入很大程度上也是由非正常的公款支出提供的,压缩和整顿控制了政府收费,就堵住了这部分非正常收入的源头。(2)整顿收费制度,上收各种收费的审批权,将政府收费制度纳入法治轨道,对自然垄断行业建立拍卖制度和许可证制度,通过拍卖费和许可费等形式将垄断收益和租金收入取走。(3)压缩政府收费也是“效率优先”所必须的。在规范性的公共财政制度中,税收是基本收入形式,政府收费只能是辅助性的次要形式。它隐含着这样一个命题,即政府收费如果超出一定的界限,将对公共财政和市场经济形成危害。我国目前政府收费的泛滥成灾,本身就直接损害了市场效率。因此,压缩政府收费是我国提高市场效率,更快更好地建立公共财政和市场经济所必须的。

2. 税收制度的改革

近现代意义上的税收本身具有规范性和法治性,能够为市场竞争提供公平和规范的规则。因此,建立规范化和法治化的税收制度,是我国的市场效率所不可或缺的,尤其是我国在市场经济的草创阶段就更是这样。就财政收入手段来看,大体可以这么说,“效率优先”主要通过税收制度的改革来保证,而“兼顾公平”则主要依靠政府收费制度的改革来完成。为此,我国目前建立的税收制度应当具有“中性税收”的根本性质。相关的具体改革主要有:(1)开

征社会保险税。这一税种的开征,将增强我国社会保障基金收入来源的稳定性和可靠性,大大提高我国税收收入占GDP比重过低的状态,大大减少社会保险费征收和使用上的混乱,降低由此形成的个人收入混乱状态,从而压缩个人收入差距。(2)流转税应当进一步向增值税转变。(3)企业所得税应当进一步降低税率,将企业正常的市场收益更多地留在市场和资本手中。(4)个人所得税应当提高起征点,降低最高生产率和边际税率,为灰色收入的“白色”化提供条件,也使得勤劳所得和市场正常收益大部分留在个人手中。(5)如果开征财产税,也应当实行比较低的税率和较为优惠的减免规定。所有这些,都是为了将正常的合法的市场收益更多地留给市场和资本,以支持和鼓励效率的提高。

3. 财政支出制度的改革

对于我国来说,目前财政支出应当比财政收入承担更多的社会公平职责。通过财政支出直接增大贫穷阶层的个人收入,改善他们的基本生活状况,是政府最为紧迫的任务之一。为此应注意的是:(1)社会保险制度应当进一步健全和完善,其支出应当主要依靠社会保险税的收入来满足;(2)严重关注弱势群体的社会福利、社会救助和社会抚恤等支出,保证他们维持最基本的生活水准;(3)创造条件,早日将社会保障制度的涵盖范围向农村逐步扩展;(4)各级政府必须将提供必不可少的社会保障支出作为头等大事,为此不惜压缩其他财政支出尤其是基本建设投资支出。

4. 财政管理制度的改革

它包括以下主要方面:(1)政府应当研究如何加大打击非法收入力度的手段和提高打击非法收入效率的手段,坚决地取缔和没收贪污、受贿和腐败等非法收入,从根本上消除这类现象;(2)通过有关管理制度的修订和调整,大大限制与压缩“职务消费”的规模;(3)加快费改税进度,强化对乱收费的惩处,严格规范政府收费制度;(4)加强税收征管,严厉打击偷税漏税,切实发挥税收尤其是个人所得税对于高收入的调节作用,等等。

总之,目前我国的贫富差距问题,是特殊时期特殊背景下的产物,有其独特的内涵,不能照搬照抄西方现成的做法,而应当结合我国国情,形成既避免损害市场效率,又重点针对非正常和非法收入等独特内容的财政再分配制度。

责任编辑 刘治泰